

# COVID Y ODS, presente y futuro de la tributación en ALC

Ubaldo **González de Frutos**

## SINOPSIS

Este artículo presenta un análisis de las opciones de política tributaria en la encrucijada planteada a los ministros de finanzas por la pandemia del COVID. Las medidas de emergencia de 2020 deben dar paso a políticas de reconstrucción pero, mientras tanto, surge una nueva emergencia, la necesidad de solucionar los desequilibrios macrofiscales, algo que llevará a muchos a

materializar subidas de impuestos. Orientando la reflexión, se examinan los yacimientos de recursos tributarios existentes y el proceso para adecuar la política tributaria a la solución de los importantes desafíos existentes en la región, que los ODS de Naciones Unidas definen bastante bien.

**Palabras Clave:** Política tributaria, Administración tributaria, ODS, Sostenibilidad.

## CONTENIDO

Introducción

1. El presente
2. La próxima generación de reformas tributarias

3. Conclusiones

4. Referencias

## AUTOR

Especialista Fiscal Líder, responsable de la cartera de finanzas públicas del BID en Ecuador y, a nivel regional, de la fiscalidad de la economía digital, transparencia y fiscalidad internacional y transformación digital de las administraciones tributarias. Español de nacimiento, doctor en Derecho por la U. Complutense además de licenciado en Filología Hispánica. Funcionario del C.S. de Inspectores de Hacienda. Antes de ingresar en el BID trabajó en el Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE en París, y previamente en varias posiciones en la Agencia Tributaria y en la Embajada de España en Washington DC.

Las opiniones vertidas por el autor son a título personal exclusivamente y no representan necesariamente a las del Banco Interamericano de Desarrollo, su Directorio Ejecutivo o los países que representan.

ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

El análisis de las políticas tributarias en ALC hoy es impensable fuera del contexto de la COVID-19 porque las restricciones de movilidad impuestas redujeron de manera muy acusada la recaudación fiscal. A medida que se prolonga la pandemia, se complica la situación fiscal de los países, y las miradas se vuelven hacia el sistema de ingresos. Al mismo tiempo, muchas esperanzas se hallan depositadas en el sistema impositivo como herramienta de política para apalancar la recuperación económica en la pospandemia<sup>1</sup> y de paso alcanzar un crecimiento robusto, sostenible e inclusivo, contribuyendo con ello a resolver los desafíos de la región, que los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de Naciones Unidas ilustran bastante bien. En consecuencia, la visión de partida para los sistemas fiscales de ALC en este análisis es la de una herramienta que los países pueden usar en el corto plazo para entrar en la senda de la sostenibilidad fiscal y no poner mayor presión sobre la deuda, a la vez susceptible de alinearse con políticas de gasto para generar un crecimiento robusto, verde e inclusivo. En este contexto, surgen dos cuestiones: ¿es necesario abordar reformas tributarias? Y, en caso afirmativo, ¿hacia dónde deben orientarse?

### 1. EL PRESENTE

La baja recaudación fiscal y los gastos extraordinarios —sanitarios y sociales— que impuso la crisis del COVID-19 están dejando agudos desequilibrios en las finanzas públicas de la región. Los países intervinieron con programas de apoyo fiscal<sup>2</sup> para evitar una crisis económica más severa y un deterioro mayor del

empleo, pero estos gastos extraordinarios, sumados a la caída de los ingresos tributarios por la disminución de la actividad, han elevado los déficits y la deuda pública a niveles sin precedentes.

En promedio, los déficit públicos alcanzaron en 2020 el 11,7% del PIB en las economías avanzadas, el 9,8% en las economías emergentes y el 5,5% en los países en desarrollo de bajo ingreso (FMI, 2021). Para los países pobres esto representa un aumento de cinco puntos del PIB, desde el -0,5% en 2019 al -5,4% en 2020, una brecha que hay que financiar con deuda o recurrir al Banco Central y generar inflación. En América Latina, los déficits fiscales aumentaron en 2020 un 5,3% del PIB en promedio, pasando del 3,0% en 2019 al 8,3% en 2020 (BID, 2021). A mediano plazo, cabe esperar que los déficits fiscales se contraigan conforme se acelere el ritmo de la recuperación y se pongan en marcha mejores políticas de gasto, pero existe el riesgo de que la crisis se traslade al sistema financiero si la pandemia se prolonga más allá de 2021.

Como consecuencia del desfase de las cuentas públicas, la deuda pública alcanzó, en promedio mundial, la cifra sin precedentes del 97% del PIB en 2020, y se proyecta que en 2021 todavía crezca algo más y se establezca en torno al 99% del PIB (FMI, 2021). En ALC, el stock de deuda pública es menor, el 72% en 2020, pero creció en un año 14 puntos del PIB, desde el 58% del PIB en 2019, y en un escenario central, ni muy optimista ni muy pesimista, seguirá aumentando hasta llegar al 76% en 2023 (BID, 2021). Si logramos una recuperación sólida e introducimos reformas estructurales, la deuda podría estabilizarse en torno al 72% y luego bajar progresivamente, pero va a ser necesario realizar cambios importantes en las

1 Para las dudas sobre la ortografía post-pandemia o pospandemia, véase <https://www.fundeu.es/recomendacion/poscoronavirus-pero-pos-covid-19-pospandemia-post-pandemia/>

2 Aunque “fiscal” en español se ha utilizado tradicionalmente para designar la política de ingresos públicos, hoy en día la influencia del inglés, donde se utiliza para designar los dos lados de las finanzas públicas, el ingreso y el gasto, lo ha convertido en un término polisémico.

políticas de gasto e ingreso. Un poco peor todavía es la situación en las economías dependientes del turismo, porque el carácter mundial de la crisis las deja con un endeudamiento del 80% del PIB en 2020, 17 puntos más que en 2019. En países dependientes del turismo como Bahamas, Barbados o Belice, en el escenario central la deuda podría aumentar hasta el 87% del PIB hacia 2023.

En algunos países, financiar los abultados déficits está siendo una tarea problemática en vista del limitado acceso al mercado y el escaso margen de que disponen para incrementar los ingresos a corto plazo. Estos países necesitarían recibir asistencia mediante donaciones, financiamiento concesionario, o, en ciertos casos, reestructuraciones de la deuda (FMI, 2021). Para todos en general, una estrategia plausible sería aprovechar las bajas tasas de interés existentes internacionalmente para reducir el monto del servicio de la deuda, buscar mayor financiamiento por parte de las instituciones financieras multilaterales y así reducir pagos o reemplazar deuda más costosa (BID, 2021).

La emergencia fiscal es grande, porque el deterioro de los balances públicos hace sumamente difícil sostener los estímulos fiscales por mucho tiempo (BID, 2021), con el consiguiente riesgo de profundizar en la crisis. Esto es muy relevante en un escenario donde las vacunas no están llegando con la celeridad que se pensaba, y donde la aparición casi constante de mutaciones del virus abre incertidumbres fundadas sobre la inmunización colectiva efectiva y, por ende, la duración de la crisis.

En este escenario, es fundamental que los países de ALC incrementen su recaudación fiscal en el corto plazo. La esperanza está puesta en una recuperación económica rápida que aporte más ingresos, especialmente por

IVA, impuestos sobre consumos específicos, aranceles y en menor medida cotizaciones sociales e IRPF, sin grandes esperanzas en el Impuesto sobre Utilidades Societarias pues las pérdidas acumuladas van a lastrar la recaudación por este impuesto por mucho tiempo. Lamentablemente, parece que el resurgir recaudatorio no va a ocurrir en 2021; las perspectivas macroeconómicas son demasiado inciertas. Aunque a principios del año confiábamos en un crecimiento del 4,1% tras la caída del 7,4% del año anterior, las numerosas incertidumbres asociadas a la pandemia y el riesgo del contagio de la crisis al sistema financiero sitúan las perspectivas más pesimistas en un 0,8% (BID, 2021). Si esta vía de la recuperación automática no prospera, es posible que los países tengan que asumir incrementos discrecionales para mitigar el riesgo de un deterioro excesivo de las finanzas públicas que se traslade a una crisis de deuda o inflacionaria. Los próximos meses serán fundamentales para decidir si hay que implementar reformas tributarias en 2022.

#### a. Medidas de apoyo fiscal durante la pandemia

En las etapas iniciales de la crisis en 2020, las medidas fiscales adoptadas tenían el propósito de aliviar las dificultades de tesorería de las empresas, para mantener el empleo y evitar la destrucción del tejido productivo. Era una lección aprendida en la crisis financiera internacional anterior, cuando se comprobó que es más difícil reconstruir la economía si permitimos que la falta de liquidez se transforme en insolvencia. Otro bloque de medidas fiscales quiso apoyar a los hogares, más mediante transferencias directas y acceso gratuito a beneficios sociales que con alivio tributario, porque el nivel de informalidad y el alto umbral de entrada en el impuesto de la renta existentes en la región significa que los estímulos tributarios en el IRPF no alcanzan a las personas más necesitadas<sup>3</sup>.

3 Esta es una lección muy valiosa para las reformas más allá de la pandemia: las medidas sociales son más eficaces si las implementamos en forma de gasto directo que mediante incentivos tributarios. A pesar de ello, los sistemas de imposición personal de ALC están plagados de medidas de beneficio social que reducen su potencial recaudador sin evidencia empírica de haber conseguido los objetivos de política que las fundamentan.

En las economías avanzadas, las medidas de estímulo fiscal en 2020 alcanzaron el 19% del PIB en promedio, aunque los mercados emergentes y, en especial, los países en desarrollo de bajo ingreso obviamente implementaron paquetes más modestos, como corresponde a su más reducida capacidad fiscal (FMI, 2021). En ALC la dimensión de la respuesta fue, empero, muy significativa; el total de los paquetes fiscales de la región llegó a USD 485.000 millones-- más que el PIB anual de Colombia, la cuarta economía de la región--, con un paquete fiscal promedio del 8,5% del PIB, aunque desigualmente distribuido, con inyecciones mayores en los países andinos y del Cono Sur, en tanto que dos tercios de los países proveyeron paquetes de estímulo mucho más modestos, del orden del 3% del PIB, reflejando la estrechez del espacio fiscal disponible (BID, 2021).

Un año después, algunas de estas medidas se han prolongado y otras se han modificado; y los países han empezado ya a aplicar políticas para estimular la actividad económica y apoyar la recuperación (OCDE, 2021). Las medidas de la cosecha 2020 --para apoyar a familias en situación de exclusión y a empresas viables pero con dificultades financieras transitorias-- eran temporales por su propia naturaleza, y no pueden seguir sosteniéndose durante mucho tiempo por tres motivos: primeramente, la reducción del espacio fiscal limita las posibilidades reales de seguir implementando estas políticas; en segundo lugar, muchas empresas están pasando de la iliquidez a la insolvencia, por lo que carece de lógica seguir sosteniendo puestos de trabajo y empresas que de cualquier modo van a perecer. Finalmente, algunas medidas de estímulo en 2020 fueron diferimientos, por ejemplo de pagos tributarios, y esos diferimientos están venciendo. Por estas razones, en las economías avanzadas se ha reducido en dos tercios el estímulo fiscal (del 19% en 2020 al 6% en 2021) (FMI, 2021), y es previsible que siga reduciéndose más en 2022. Es imperativo, por tanto, pasar de la fase de contención a la de recuperación, aunque será mucho más difícil si la situación sanitaria no mejora sustancialmente.

La solución a que han recurrido ya algunos gobiernos para financiar el gasto extraordinario que supone el apoyo de emergencia prolongado es subir los impuestos, decisión implementada por muchos países en la segunda mitad de 2020 y principios de 2021 (OCDE, 2021). Entre la tipología de impuestos afectados, algunos continúan tendencias que ya veíamos antes de la crisis, como la fiscalidad de los combustibles fósiles o la imposición al carbono, que son, por cierto, los aumentos de impuestos más frecuentes en los países de la OCDE y el G20 (OCDE, 2021). Además, aunque algunas de esas subidas son temporales, la mayoría son permanentes. Sin embargo, otras subidas impositivas marcan una nueva tendencia respecto a la etapa previa a la crisis, pues varios países han introducido subidas de impuestos personales a los perceptores de rentas de mayor capacidad, incrementando las tasas máximas de IRPF (British Columbia canadiense, Colombia, República Checa, Corea, Nueva Zelanda, España, Rusia y Reino Unido para 2023). Además, Rusia y Chequia abandonaron su IRPF proporcional en favor de uno progresivo (OCDE, 2021).

Un mecanismo recaudador eficaz son sin duda los impuestos indirectos, por la alta productividad del IVA, y los impuestos sobre consumos específicos por la baja elasticidad al precio, pero esta vía no está exenta de problemas. Uno es el carácter regresivo que se predica de fiscalidad indirecta, pues la proporción de renta dedicada al consumo es inversamente proporcional al nivel de ingresos. El remedio para paliarla es eximir de gravamen los alimentos de la canasta básica y otros bienes o servicios de primera necesidad. Esto atenúa la regresividad, pero por ser un incentivo general, termina beneficiando principalmente a los deciles más altos de renta. Hasta el 70% de los beneficios fiscales en IVA en ALC va a parar a manos de personas que no son pobres y, por lo tanto, es una manera muy ineficiente de transferir recursos (BID, 2021). Una alternativa es el IVA-P, un IVA personalizado que realiza transferencias compensatorias a los deciles más pobres de la población. Este esquema tendría dos elementos: el primero es reducir o anular las exenciones

en IVA, respetando la generalidad del impuesto, lo cual además evita distorsiones. El segundo es transferir el IVA pagado a la población en mayor necesidad, lo que exige, a su vez, muy buenos registros administrativos, alimentados por la información tributaria y laboral, y de los consumos por medio de la factura electrónica. El incremento de la recaudación por IVA debería ser más que suficiente para financiar los gastos de transferencias del IVA-P. Otro problema de incrementar el IVA es que surte efectos negativos sobre el consumo y la inversión, y una subida generalizada del IVA podría frenar el crecimiento, lo cual, aparte de frenar la recuperación, sería contraproducente a efectos recaudatorios porque la reducción de la base (consumo e inversión) neutralizar la subida de las tasas sin aportar una recaudación adicional considerable.

En la misma línea de incrementar la progresividad y reducir las desigualdades, se ha despertado un gran interés en torno a los impuestos sobre el patrimonio, especialmente tras la propuesta de la senadora demócrata norteamericana Elizabeth Warren de imponer un impuesto a las grandes fortunas, del 2% del patrimonio para activos superiores a 50 millones y del 3% cuando superen los mil millones de dólares, incluyendo robustas medidas antielusión para darle credibilidad. El FMI también está proponiendo la subida del IRPF a las rentas más altas y sugiriendo exigir un impuesto sobre el patrimonio a los superricos, ya sea con carácter permanente, ya como un recargo transitorio “de solidaridad”, y el BID ha analizado las opciones de diseño e implementación de un impuesto a la riqueza en América Latina y el Caribe, discutiendo las dificultades de implementación efectiva y considerando la alternativa imperfecta que son los impuestos sobre la propiedad, existentes en numerosos países de la región, pero a tasas tan bajas que recaudan sólo el 0,4% del PIB, mientras en los países de la OCDE se recauda un 1,2%.

## b. Medidas de apoyo pospandemia

Una vez que la situación sociosanitaria se estabilice, la tarea de la política fiscal será apoyar un crecimiento robusto alineado a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ayudando a lograr una transformación verde, digital e inclusiva de la economía. Será para ello necesario poner en marcha reformas estructurales para mejorar el dinamismo de la economía, acelerando especialmente la transformación digital, buscar la sostenibilidad ambiental con paquetes holísticos que miren, además de a la fiscalidad energética, a ciudades inteligentes, medios de transporte no contaminante, fomento del teletrabajo y de otras formas de organización social que reduzcan la huella de carbono, proyectos de desarrollo rural y economía circular, y otros patrones de desarrollo capaces de generar empleo de calidad para todo tipo de trabajadores, incluyendo los que tienen menos educación formal o residen en zonas rurales, contribuyendo así a reducir la desigualdad.

Las medidas estructurales, entre las cuales algunas de naturaleza tributaria que vamos a desgranar a continuación, convivirán inicialmente con medidas de apoyo prolongadas, pero centradas cada vez más en las empresas y los hogares más gravemente afectados, especialmente si la recuperación económica sigue siendo lenta; aunque las medidas de estímulo adicional deben ser en todo caso temporales y centrarse en áreas donde el multiplicador fiscal es más alto, especialmente las que apoyen la recuperación del mercado laboral y la recapitalización de las empresas, coordinando el estímulo fiscal con otras políticas y garantizando que dichas medidas estén alineadas con los objetivos ambientales, sanitarios y sociales a más largo plazo (OCDE, 2021). En tal sentido, no se puede descuidar la inversión, pues el multiplicador es alto y el entorno de bajas tasas de interés reduce el costo de acometer inversión pública verde, si es que lo permite el espacio fiscal y, si no, mediante APPs.

Un elemento muy importante será el diagnóstico de la fase en que se encuentra cada economía, porque una retirada prematura del apoyo fiscal frenaría la recuperación, mientras que una retirada tardía de las medidas de estímulo lastraría el crecimiento e incrementaría el desbalance fiscal.

Los marcos fiscales a mediano plazo serán también cruciales para equilibrar las finanzas públicas y restaurar los colchones fiscales. En este terreno son importantes las reglas fiscales. Los países deben revisar si su diseño es adecuado pues, de lo contrario, habría que recalibrar sus límites para garantizar una ruta de ajustes creíble. En términos de las instituciones fiscales de ALC, 11 países con reglas fiscales tienen una cláusula de escape, y 10 de ellos han aplicado esa flexibilidad durante la pandemia. La desviación promedio del déficit primario estipulado en las reglas era de cerca del 3,4% del PIB. La mayoría de los países tienen una meta explícita para volver a la regla fiscal en 2021, y unos cuantos planean volver en 2022 y años posteriores (BID, 2021, pág. 34).

## **2. LA PRÓXIMA GENERACIÓN DE REFORMAS TRIBUTARIAS**

A medida que profundizamos en la ralentización económica, más necesario se hace reforzar las redes de protección social y empezar a restaurar el equilibrio fiscal. Si a eso añadimos la estabilidad fiscal a medio plazo, incluso construyendo colchones fiscales para amortiguar crisis futuras, y el gasto social y de inversión necesarios para lograr cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, queda claro que habrá que afrontar reformas tributarias a escala nacional e internacional, especialmente a medida que la recuperación cobre impulso. Estas medidas podrían implementarse en los países de ALC en un paquete global o de forma gradual.

La consideración de partida en este contexto es si en ALC existe margen para el crecimiento recaudatorio. En principio, los ingresos tributarios de la región son relativamente bajos, con un 22% del PIB de media, lo que ofrece un margen de crecimiento de 12 puntos si los comparamos con el 34% en la OCDE (OCDE, CEPAL, BID, CIAT, 2019). No obstante, la comparación no puede ser tan lineal. Algunos autores han cuestionado la metodología porque en ALC existen contribuciones obligatorias a regímenes privados (actuariales) de Seguridad Social que no existen en la OCDE, por lo que habrían de ser incluidas en el cómputo si queremos tener magnitudes homogéneas (Rojas & Morán, 2019). Aplicando este enfoque, la presión fiscal equivalente (PFE) en ALC alcanzó en 2018 un 25,2%, lo cual reduce la brecha recaudatoria potencial a 8,5 puntos porcentuales de PIB. Una reflexión adicional es la heterogeneidad, pues algunos países tienen niveles de presión fiscal relativamente alta, como Argentina, Barbados, Belice y Uruguay (entre el 29% y el 34% del PIB) y otros bastante más baja, como República Dominicana, Guatemala, Panamá, Paraguay, México y Perú (entre el 16% y el 12% del PIB). Por tanto, lo que sirve para uno puede no servir para otros.

Aun así, queda una brecha potencial de 8,5 puntos de presión fiscal como promedio, lo cual debería dar un margen de maniobra suficiente para subidas impositivas bien enfocadas. Medido en términos de esfuerzo fiscal, es decir, como el porcentaje de recaudación tributaria efectiva expresado en porcentaje del PIB, en relación con la recaudación tributaria potencial, el esfuerzo fiscal de la región es aproximadamente el 60%, mucho más bajo que el 77% que recolectan las economías avanzadas. Si la región pudiera igualar el esfuerzo fiscal de las economías avanzadas, los ingresos aumentarían en aproximadamente el 7% del PIB (BID, 2021) y estaríamos técnicamente al mismo nivel.



Sin embargo, para que las expectativas sean realistas, debemos también considerar que el diferencial en la renta per cápita impide repetir en ALC la misma distribución de la canasta impositiva de la OCDE. Ciertamente, si el IRPF y las cotizaciones sociales son, en buena medida, un impuesto a la clase media<sup>4</sup>, pues los deciles más bajos tienen bonificaciones y otros beneficios, mientras los deciles más altos pueden canalizar su renta mediante sociedades, instituciones de inversión colectiva u otras formas jurídicas más benéficas, o directamente expatriar sus fuentes de rentas, entonces la contribución por IRPF y cotizaciones sociales depende de la densidad de la clase media pues, dada la estructura progresiva de las tarifas del impuesto personal a la renta, la contribución crece progresivamente a medida que el poder adquisitivo de sus miembros es mayor.

Si definimos la clase media, siguiendo a la OCDE, como las personas que perciben como renta entre el 75% y el 200% de la media nacional, encontramos que en EEUU esa horquilla está entre 23.416 y 62.442 dólares por año, mientras que en México están entre 3.757 y 10.019 dólares USA, ajustados en paridad del poder adquisitivo (OCDE, 2019, p. 20). Obviamente, la contribución por IRPF y cotizaciones sociales tiene que ser superior en EEUU que en México, pero no sólo términos absolutos, también en términos relativos, dada la estructura —progresiva— de las tarifas. Concretamente, los impuestos directos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital son en ALC de media el 27,4% de los ingresos impositivos, mientras que llegan al 33,6% de la OCDE. Algo parecido ocurre con las cotizaciones sociales, que representan como media el 16,5% de la recaudación en ALC, frente al 26,2% de la OCDE. Es decir, estos dos pilares “directos” del sistema aportan en la OCDE casi el 60% de la recaudación, mientras que en ALC no llegan al 44% (OCDE, CEPAL, BID, CIAT, 2019).

Por tanto, la ineludible realidad es que los pobres no pagan impuestos directos, y en muchos países de la región su número es demasiado elevado, lo cual pone en perspectiva las comparaciones simplistas. El Impuesto a la Renta de personas naturales recae sobre individuos en el sector formal y con altos salarios, ubicados en los deciles de mayores ingresos, y se estima que casi el 90% de la población de América Latina está exonerada del pago de este impuesto (Rojas & Morán, 2019).

Como resumen, existe un diferencial de esfuerzo fiscal en la región respecto de economías más avanzadas, y explotar ese yacimiento permitiría apoyar una recuperación robusta y encaminar la consecución de los ODS. Ahora bien, ¿qué tipo de reformas lo posibilitarían?

Subir los tipos de gravamen parece que no será la solución. Las tasas en ALC están a niveles comparables con la OCDE en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, donde además las tarifas tienen también estructuras bastante progresivas. En el Impuesto sobre las utilidades societarias las tasas que aplican los países de ALC son incluso superiores a la media OCDE, pues el promedio de la región es el 27%, bastante más alto que en las economías avanzadas (22,6%) (BID, 2021). Incluso, si añadimos otras formas de impuestos corporativos, incluidas las contribuciones laborales y otros impuestos, los impuestos “efectivos” sobre los beneficios de las empresas para los cumplidores pueden llegar hasta el 60% en ALC, frente al 40% en las economías avanzadas y el 30% en Asia emergente, según la base de datos Paying Taxes de PWC-Banco Mundial. Subir la contribución a la economía formal supone de hecho agravar el problema de la informalidad, uno de los problemas endémicos de la región, junto con el del elevado gasto tributario.

4 En los países de la OCDE la clase media es responsable de dos terceras partes de los ingresos por IRPF (OCDE, 2019, p. 29)

## a. Reducir la informalidad

Cerca del 58% de los trabajadores en la región tiene un empleo informal, en comparación con menos del 20% en las economías avanzadas y de cerca del 50% en algunos países asiáticos (BID, 2021). La región tiene el segundo promedio más alto de informalidad en el mundo, sólo por debajo del África Subsahariana, donde se registra un 90%. En ALC, el 80% de los trabajadores en el decil más pobre son informales. Hay tres grandes motivos que explican la alta informalidad en ALC: (1) el bajo nivel de formación entre los deciles más bajos dificulta su acceso al mercado de trabajo formal; (2) los impuestos sobre la nómina, con un promedio del 28%, desalientan la contratación formal y (3) los programas de protección social para los trabajadores informales, como Progresá en México y Bolsa Familia en Brasil, aunque bien intencionados, actúan como un freno a la formalización.

Reducir la informalidad requiere una combinación de incentivos bien alineados y medidas de control. Más adelante se discute cómo la revolución tecnológica va a permitir dar un salto de gigante en el control de la economía sumergida. El big data y la inteligencia artificial permitirán afinar muchísimo en la construcción de registros públicos de personas en riesgo de exclusión, focalizando mejor las medidas de política tributaria (por ejemplo, el IVA personalizado que se ha discutido más arriba) o de gasto social. A la vez, utilizado el doble enfoque de las medidas de control tradicionales junto con innovadores enfoques de *nudge* o economía del comportamiento, permitirán avanzar decididamente hacia una mayor formalización. Desde el lado de la política, el desafío es suavizar el salto entre la informalidad absoluta y la participación en el sistema, vinculando las prestaciones sociales con la contribución efectiva, pero sin dejar de proteger a las personas que lo necesiten, y teniendo en cuenta que cualquier incremento de la imposición efectiva en las rentas más bajas va a generar mayor informalidad.

En Estados Unidos encontraron una solución a esta paradoja en 1975, cuando crearon el Crédito Tributario por Rentas del Trabajo (Earned Income Tax Credit o EITC). Funciona como un impuesto negativo a la renta, es decir, una transferencia que complementa las rentas salariales. Cuando una persona que estaba percibiendo el subsidio vital empieza a trabajar formalmente, no pierde toda la prestación, sino que percibe una parte en forma de impuesto negativo a la renta. Si la prestación social está próxima al salario mínimo, no existen incentivos monetarios para trabajar, y las personas prefieren seguir en el programa de *welfare* percibiendo su subsidio de renta vital, con pérdida de eficiencia económica global y problemas de marginalidad a nivel individual. Por el contrario, si al salario se agrega una fracción de la prestación social, en este caso como impuesto a la renta negativo percibido como EITC, todos ganan: el trabajador porque tiene un incentivo económico real para salir del *welfare*, y el Estado porque afronta menores costos, pues el EITC es menos costoso que el subsidio de renta vital. El balance en EEUU es muy positivo. Las transferencias por EITC aumentaron considerablemente el empleo formal y redujeron la pobreza, llegando a cerca de 28 millones de trabajadores con un gasto de sólo el 0,3% del PIB, favoreciendo de modo especial a las madres solteras, que es el grupo que anteriormente se enfrentaba a los mayores desincentivos para trabajar. En 2018, el EITC sacó a cerca de 5,6 millones de personas de la pobreza, incluidos unos 3 millones de niños, complementando los ingresos de los trabajadores de bajos salarios e incentivando el trabajo. Además, redujo la participación de los hombres en el sector informal entre 5,8 y 7,3 puntos porcentuales. Programas similares existen en al menos 18 países desarrollados, entre los cuales Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia y Corea del Sur, con presupuestos que oscilan entre el 0,3% y el 2,1% del PIB. Estos sistemas podrían adaptarse a la realidad de América Latina (BID, 2021).



## b. Revisar los gastos tributarios

Una forma efectiva de subir la recaudación sin tocar los tipos de gravamen es ensanchar las bases. Como hemos visto más arriba, en el Impuesto sobre beneficios societarios, las tasas de gravamen en la región son casi cinco puntos más altas que en la OCDE (27% frente al 22,6%) y sin embargo los ingresos son prácticamente los mismos, el 3% del PIB, debido a las bases más pequeñas en la región (BID, 2021). Tomados en su conjunto, los gastos tributarios en ALC equivalen a cerca del 3,9% del PIB. Los gastos fiscales no sólo son distorsivos y favorecen algunas actividades en detrimento de otras; también tienen un impacto negativo en la redistribución de la renta, debido a su naturaleza generalmente regresiva (BID, 2021). Por añadidura, raramente los beneficios fiscales cuentan con análisis de coste-beneficio que los justifique, y el nivel de transparencia sobre los mismos es bajo.

El problema es de tal magnitud que Colombia convocó recientemente una comisión para examinar específicamente los beneficios tributarios. Sus conclusiones fueron taxativas: el amplio despliegue de gastos tributarios perjudica la base tributaria, complica aún más el altamente complejo sistema, desincentiva iniciativas empresariales e inversiones, facilita la evasión y elusión fiscal, y también frena el desarrollo económico del país. Por añadidura, el sistema tributario tampoco ha logrado abordar las desigualdades en la distribución de los ingresos y de la riqueza. Por tanto, la Comisión recomendó reformar las exenciones y bonificaciones fiscales. Pero fue más allá: además de diseñar nuevas normas tributarias, también demandó un cambio importante en la forma en que los políticos y legisladores nacionales conciben, formulan e implementan la política tributaria. Afirmaba el informe que Colombia “ha desarrollado el hábito de emplear de forma excesiva los gastos tributarios, intentando superar problemas sociales y económicos estructurales, que requieren de reformas que no están

al alcance de las posibilidades del sistema tributario” y recomendó poner fin a este enfoque (OCDE - DIAN, 2021). En la medida en que esta forma de hacer política está bastante extendida en la región, esta es una lección para todos. La infortunada implementación de esta reforma nos deja también otras lecciones, tanto en la forma o, si se quiere, el proceso, al resaltar la importancia del diálogo social previo, porque permite explicar y consensuar las reformas, como en el fondo, al poner el foco en la necesaria protección social, pues una reforma fiscal que imponga políticas restrictivas cuando lo que convendría es una política expansiva no puede incrementar las desigualdades ni el sufrimiento de las personas en riesgo de exclusión.

## c. La mejora del control fiscal

Si la brecha de recaudación se debe en buena medida a la informalidad y a la baja moral fiscal, las administraciones tributarias tienen ante sí el reto de apalancarse en las nuevas tecnologías para mejorar el control fiscal. No se trata de que las AATT de ALC estén rezagadas en el uso de tecnologías; al contrario, un gran número de ellas están a nivel puntero en el uso de la tecnología, incluso liderando a nivel mundial la adopción de servicios y tecnologías, como la factura electrónica, que facilitan el control fiscal y el cumplimiento de las obligaciones por los contribuyentes; y que promueven no solo una mayor eficacia, sino mejoras de eficiencia que reducen el costo de la transacción tributaria. De acuerdo con la *International Survey on Revenue Administration* (ISORA), el avance que muestran nuestras administraciones fiscales en digitalización es comparable o incluso superior a las de otros países de ingreso medio-alto, en aspectos como la declaración electrónica, el pago a través de medios digitales y la factura electrónica. Las carencias estarían, más bien, en el desarrollo de soluciones digitales más profundas e integrales, limitándose los sistemas instalados a cumplir funcionalidades básicas. Por ello, vemos en las administraciones tributarias de la región niveles de

cobertura de los procesos de asistencia y fiscalización tan bajos que no pueden resolver los altos niveles de evasión tributaria.

Más de la mitad de la recaudación potencial por el Impuesto sobre Sociedades se volatiliza a causa del fraude fiscal. CEPAL ha estudiado la tasa de evasión de 12 países significativos de la región<sup>5</sup> y encuentra que la tasa media de evasión en el Impuesto sobre Beneficios societarios es el 51,6%, lo que causa una pérdida recaudatoria de 3,25 puntos porcentuales del PIB. En algunos países, el fraude supera incluso los dos tercios de la capacidad fiscal en el Impuesto (Guatemala 80%, Panamá 72,7%). Incluso los que mejor desempeño acreditan (México con el 20% y Chile con el 31%) padecen todavía un alto nivel de desobediencia normativa. Similares niveles de fraude se observan en el IRPF, con un 44% de tasa media de evasión y 3 puntos porcentuales del PIB perdidos, y en el IVA, donde la incidencia de la evasión es algo más moderada, pero aun así alcanza al 30%, dejando de recaudar 2,5 puntos del PIB (CEPAL, 2020). Las evidencias muestran que la recaudación podría ser mucho mayor, si no fuese por el elevado nivel de incumplimiento (Gómez Sabaini y Morán, 2020). Mientras que países como Uruguay o México tienen índices de fraude en IVA propios de países avanzados, Guatemala, Perú, Panamá y la República Dominicana prácticamente doblan esa tasa. Lo que sorprende, más allá de la heterogeneidad, es que el nivel medio global de fraude se haya mantenido en ALC en torno al 30% cuando en la Unión Europea, por contraste, se ha producido una moderada y sostenida disminución. Sólo en cinco años, bajó del 17,8% (en 2012) al 11,5% (en 2017) (CEPAL, 2020, p. 97).

Incluso la factura electrónica, donde la región es líder, necesita un impulso. Los países que no la tienen, para implementarla, porque reduce los costos de

cumplimiento a la par que fortalece los mecanismos disuasivos de fiscalización y control (Gomez Sabaini y Morán, 2020, p. 39), y los que la tienen, para explotar mejor su potencial en la fiscalización, limitado por problemas de capacidad de los sistemas informáticos y por la debilidad de las estrategias de datos y de innovación orgánica en las AATT. La FE se ha utilizado para la consolidación de operaciones por contribuyente y para verificar el cumplimiento de sus obligaciones de declaración, así como la cuantía de dicha declaración y pago, pero sus resultados en el combate a la evasión de impuestos son objeto de debate.

El primer estudio de impacto publicado sobre la implementación de la FE, realizado por el TEC de Monterrey, encontró impactos importantes en el ISR causado (aunque no necesariamente en el impuesto recaudado) de entre el 11% y el 16% en el umbral de discontinuidad. También documentó incrementos del IVA causado de entre el 2,2% y el 7,1%. (Fuentes Castro, 2016). La razón, explica el estudio, está en que la FE dificulta el acto de evasión al generar información sobre transacciones en tiempo real, a la vez que incrementa la posibilidad de que la AT descubra al evasor porque mejora la calidad de las auditorías al obtener suficiente evidencia en menor tiempo. Trabajos posteriores han avalado la relevancia de la factura electrónica en el cumplimiento tributario. Bérgholo, Ceni y Sauval han estimado que la FE en Uruguay incrementó los pagos de IVA en un 3,7% en los seis meses posteriores a su implementación (Bérgholo, Ceni, & Sauval, 2018), y Ramírez Álvarez, Oliva y Andino han demostrado que en Ecuador la factura electrónica incrementó las ventas y el IVA repercutido en un 17% en el segundo año y en un 24% en el tercero tras la implementación (Ramírez Álvarez, Oliva, & Andino, 2018).

Claramente, la FE incrementa el cumplimiento tributario porque induce la formalización, el control cruzado y la

5 Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

percepción del riesgo por los contribuyentes. No es, por tanto, una cuestión del signo del efecto (claramente positivo) como de su intensidad. Los propios Ramírez Álvarez, Oliva y Andino califican al sistema de factura electrónica de “condición necesaria pero no suficiente para poder cerrar las brechas entre la presentación de la declaración y el control tributario”, concluyendo que la FE por sí misma no es un método de intensificación del control. Lo que hace es potencializar el efecto de riesgo subjetivo que todos los sistemas de información por terceros producen en los contribuyentes (ibidem, págs. 1-2).

El incremento en las cifras de ventas y de IVA repercutido como consecuencia de la FE no se traduce necesariamente en mayor recaudación, porque esas facturas emitidas son créditos de IVA para sus destinatarios. El escalón débil, el que determina la recaudación por IVA, no son las operaciones intermedias entre empresas sino la entrega final al consumidor.

Hernández y Robalino han examinado minuciosamente cinco casos<sup>6</sup>, y no han encontrado evidencias sólidas entre la implementación de la FE y las variables relacionadas con la recaudación. En plazos cortos, se ven aumentos substanciales, sin embargo, conforme pasa el tiempo los efectos se van reduciendo (Hernández Romero & Robalino Herrera, 2018). En un estudio específico sobre Perú, el FMI calculó el efecto de la factura electrónica sobre las ventas, las compras y el valor añadido, pero concluyó que el impacto en la recaudación no fue significativo, tal vez porque en el momento del estudio (2017) SUNAT no había realizado cambios en su estrategia de gestión de riesgos para aprovechar el flujo de información generado por el sistema de facturación electrónica (Bellon, y otros, 2019). Tampoco la FE ha producido un incremento sensible de la recaudación en Chile, donde la evasión de IVA está estacionada en una banda entre el 21% y

el 23% desde 2009, aun cuando en estos últimos 10 años se ha dispuesto de la información de facturación electrónica en casi el 100% de las operaciones sujetas a IVA. Según Trujillo Puentes, “la FE no se ha traducido en reducciones significativas de la evasión en el IVA y el Impuesto a la Renta... tal como se suponía que lo haría. Claramente se equivocaron los que vaticinaban que los fraudes por facturas falsas se acabarían con la facturación electrónica, que figuras como la falsificación de facturas, suplantación de contribuyentes o duplicación de documentos eran la mayoría de los fraudes. La razón de esto puede estar en que los contribuyentes se adaptan rápidamente y quienes ven espacios para realizar fraudes encuentran los vacíos y los mecanismos para seguir defraudando” (Trujillo Puentes, 2020, pág. 30).

En consecuencia, las AATT de ALC necesitarían implementar sistemas de evaluación de riesgo basados en minería de datos, big data y aprendizaje automático para ser más eficaces. Es posible utilizar la información disponible, rica en calidad, cantidad y oportunidad, para la detección del incumplimiento y para generar procesos efectivos de control capaces de inducir cambios sustanciales de comportamiento en los contribuyentes, procesar la información con modelos de predicción del comportamiento tributario o para la detección temprana de fraudes en el IVA que generen acciones masivas de control, aunque ello requiera mayor capacidad de cómputo y equipos de científicos de datos que diseñen los algoritmos. Este es el mensaje de la reciente publicación del CIAT *ICT as a Strategic Tool to Leapfrog the Efficiency of Tax Administrations* (CIAT, 2021). Lo que el CIAT propone es dar un salto de gigante (*leapfrog*) utilizando la tecnología y poner las AATT de la región al nivel de las más avanzadas del mundo, reforzando el big data con sistemas de análisis de redes avanzados y soluciones de inteligencia artificial para predecir el incumplimiento y actuar en tiempo real utilizando técnicas de economía del comportamiento.

6 Argentina, Sao Paulo-Brasil, Ecuador, México y Uruguay

#### d. Fiscalidad de la economía digital

Todo indica que el G20 llegará a una solución de consenso en julio de 2021 para reformar el sistema tributario internacional actual, tras la retirada de la excepción de “puerto seguro” por parte de EEUU, lo que desencadenará reformas en el impuesto de sociedades, tanto dentro de la legislación nacional como materializada en acuerdos internacionales. Las estimaciones del impacto recaudatorio de estas medidas son todavía muy inconcretas. La OCDE ha calculado que la recaudación adicional por el Pilar 1 (atribuir bases a países de mercado sin Establecimiento Permanente físico) ascenderá a un monto entre 5.000 y 12.000 millones de USD por año para todo el mundo. No es un escenario especialmente estimulante para ALC, aunque mejora sustancialmente la situación actual en que la recaudación por este importe es cero. Un poco más fructífero parece el Pilar 2 (un impuesto mínimo a nivel mundial, Globe), que podría llegar a aportar 42.000 y 70.000 millones de USD anuales, pero esto es para todo el mundo, incluyendo países capitalistas y países de mercado (OCDE, 2020, p. 28).

Más allá del impuesto sobre la renta societaria, el sistema fiscal tiene que adaptarse a la digitalización de la economía. Esto es especialmente importante en el IVA, donde las entregas de bienes y prestaciones de servicios remotas no siempre tributan efectivamente, pese a que existe un consenso internacional en torno al principio de tributación en destino. Faltan definiciones precisas en las leyes para ver cuándo ese consumo se entiende realizado en el país y mecanismos eficaces para posibilitar la tributación correcta de empresarios que no están establecidos en el ámbito territorial. La OCDE, el Banco Mundial, el CIAT y el BID han creado un conjunto de herramientas “toolkit” para ayudar a los países de ALC a nivelar el terreno de juego y hacer que los sujetos de la economía digital contribuyan con equidad respecto de los comerciantes de la economía tradicional o analógica. Las estimaciones de

recaudación adicional varían. Los ingresos perdidos en la región por el auge del comercio electrónico podrían alcanzar los 3.000 millones de dólares al año (González & Pineda, 2021). Jiménez y Podestá han evaluado los ingresos por IVA digital en la región, estimando unos ingresos tributarios por este concepto que se ubican entre USD 20 y USD 120 millones anuales por país, según el tamaño de la economía digital de cada uno de ellos, lo que equivale a un valor entre 0,02% y 0,04% del PIB. Sin embargo, en algunos casos, como en Chile, puede haber subestimación porque estos valores corresponden a los primeros meses de aplicación del IVA, y en la recaudación de un año completo este indicador se acercaría al 0,08% del PIB. En el caso de la Unión Europea, las ganancias de recaudación en el primer año de operación del régimen de cumplimiento simplificado superaron los 3.000 millones de euros en 2015, como resultado de la implementación de las directrices internacionales sobre el IVA (Jiménez & Podestá, 2021).

Este proceso para poner al día el IVA con las tecnologías emergentes se ha realizado ya en más de 70 países en todo el mundo. En el comercio electrónico, las recomendaciones de la OCDE para la recaudación efectiva del IVA sobre las ventas en línea de bienes, servicios y productos digitales, significan una reforma del IVA importante del impuesto que, además de generar ingresos considerables, minimizará las distorsiones competitivas entre los comerciantes en línea y las empresas tradicionales, una necesidad incluso más importante tras la pandemia del COVID-19 y el aumento resultante en las compras en línea y el aumento de la demanda de productos digitales y servicios en línea. El Toolkit contiene también orientaciones para diseñar e implementar una respuesta adecuada en el IVA para el fenómeno de la economía compartida (Uber, Airbnb) y de las prestaciones de servicios ocasionales de la *gig economy*.

### e. Criptoactivos

Un fenómeno reciente y pujante es el del dinero digital alternativo, tipo Bitcoin, porque la capitalización de mercado de las monedas virtuales ha aumentado de manera espectacular, llegando a más de 1,8 billones de dólares estadounidenses al 1 de abril de 2021 (OCDE, 2021). Este sistema financiero paralelo y no supervisado va a plantear crecientes problemas fiscales, incluyendo tal vez riesgos macrofiscales de un sistema financiero paralelo sin regulación ni supervisión. Desde el punto de vista tributario, los riesgos están en que las actividades relacionadas con estos activos no están recogidas en las leyes fiscales, y por ende el nivel de cumplimiento es mínimo o inexistente; además, los criptoactivos ayudan por su opacidad a la evasión fiscal y a la ocultación de las rentas de delitos monetarios, al lavado de capitales, y a otros ilícitos. En este sentido, está surgiendo un agujero importante en el marco de transparencia e intercambio de información fiscal de la OCDE, como reconoce su Secretario General en el Informe a los Ministros de Hacienda y Gobernadores Bancos Centrales del G20 en abril de 2021 (OCDE, 2021) y se precisaría extender la cobertura de las reglas del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información a estas actividades, un reto nada sencillo porque muchos de los sujetos que intervienen en este mercado no tienen una vinculación clara con territorios concretos. A esto se suma la necesidad de proteger a los consumidores e inversionistas en este mercado / regulando los intermediarios. En este camino, el liderazgo lo lleva la UE, que ha creado un grupo de estudio específicamente centrado en la protección del inversor, pero muy interesante a fines fiscales porque tiene una amplia área de intersección: la transparencia. El tema es de largo alcance porque los bancos centrales están entrando en los criptoactivos (Central Bank Digital Currencies o CBDC), poniendo en cuestión el futuro mismo del dinero en papel y moneda. La investigación en este campo está siendo liderada por el Banco Central de Pagos de Basilea. La regulación

en América Latina y el Caribe es desigual e incipiente, y podría beneficiarse de revisiones normativas que generen condiciones más propicias, tal como sucede en otros países del mundo, de acuerdo con un informe presentado por Proyecto DIDI (Identidad Digital para la Inclusión), impulsado por el laboratorio de innovación del Grupo BID (BID Lab) y la ONG Bitcoin Argentina.

Para asegurarse de que estos nuevos activos tributen en los países de residencia de sus propietarios, es preciso informar a las autoridades fiscales, para lo cual hay que desarrollar un nuevo marco de información fiscal sobre criptoactivos para que los avances logrados en la transparencia fiscal y la eliminación del secreto bancario durante la última década no se vean socavados por nuevos activos.

### f. Fiscalidad y cambio climático

La progresiva transición hacia emisiones netas cero de gases de efecto invernadero a mediados de siglo es un objetivo ineludible para mitigar el cambio climático. El objetivo fue establecido en el Acuerdo de París (limitar el calentamiento global a 1,5° -2° C) y reducir a cero neto para 2050 las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Los países van alineándose a ese objetivo mediante las contribuciones nacionalmente determinadas y medidas legislativas, incluso en el medio de la crisis del COVID-19. Para cumplir los objetivos, los gobiernos tienen que impulsar transformaciones fundamentales en el funcionamiento de la economía a través de paquetes de políticas climáticas específicas, incluyendo la política fiscal, porque es una forma eficaz de poner un precio en las emisiones de gases de efecto invernadero. Existen, al respecto, dos mecanismos básicos para poner precio a las emisiones de GEI, a saber: impuestos, ya sea a las emisiones de CO<sub>2</sub>, por ejemplo en centrales energéticas, ya sea como impuestos especiales sobre el combustible o, alternativa o complementariamente, un

sistema de comercio de derechos de emisión. Además de su eficacia como medida climática, la fijación de precios en cualquiera de estas formas genera ingresos significativos, aunque en la actualidad los precios están muy por debajo de los niveles requeridos para impulsar la descarbonización y prevenir un cambio climático peligroso (OCDE, 2021).

Según la OCDE, el 55% de las emisiones de CO<sub>2</sub> relacionadas con la energía no pagan ningún precio en las economías avanzadas y emergentes en la actualidad. Las reglas de asignación de permisos gratuitos proporcionan una ventaja a las tecnologías intensivas en carbono y, aunque los precios están mejorando lentamente, los países del G20 y de la OCDE no están ni cerca de fijar un precio de emisiones de carbono con un punto de referencia adecuado. No sólo esto, la imposición de costes efectivos sobre las emisiones de carbono se debilita aún más por los subsidios a los combustibles fósiles. Entre los obstáculos subyacentes están los impactos adversos, reales e imaginarios, de la fijación de precios para los hogares vulnerables y las preocupaciones sobre la fuga de carbono y la competitividad de las empresas, por ejemplo en el sector transporte. Existen algunas recomendaciones internacionales para diseñar reformas de los subsidios a los combustibles fósiles (Elgouacem, 2020). Para los países de la región queda un amplio camino que recorrer, y deberemos monitorizar de cerca los desarrollos en foros internacionales. Al respecto, el G20 celebrará un Simposio Tributario sobre impuestos y medio ambiente en julio de 2021 para facilitar el diálogo político entre los mayores emisores de GEI sobre la fijación de precios de las emisiones, identificar las necesidades de reforma partiendo de los patrones actuales de fijación de precios, y proponer enfoques integrales para abordar las preocupaciones de la economía política.

#### g. Fiscalidad y brecha de género

Las mujeres se han visto afectadas de manera desproporcionada por la crisis de COVID-19, experimentando caídas más pronunciadas en las horas trabajadas y en su participación en el mercado laboral en muchos países. Al mismo tiempo, la cantidad de trabajo no remunerado ha aumentado de manera desproporcionada para las mujeres. En este contexto, los sesgos implícitos en el sistema tributario, que pueden disuadir a las mujeres de ingresar en el mercado laboral, son particularmente importantes. Si bien las medidas de política tributaria desempeñan un papel crucial en el apoyo a las personas y las empresas para navegar la crisis y la recuperación, también será importante que los gobiernos incluyan el impacto de los impuestos sobre el género como una dimensión clave de la política en sus respuestas de política tributaria al COVID-19 (OCDE, 2021).

#### h. Cooperación administrativa e intercambio de información

Desde la refundación del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Fiscal en 2010, mucho se ha avanzado en la erradicación del secreto bancario, en la transparencia fiscal y cooperación internacional entre las administraciones tributarias. La mayoría de los países de la región son miembros del Foro Global y están sometiéndose a las revisiones entre pares para poder realizar intercambios a petición o incluso automáticos, una potente herramienta para luchar contra la evasión. En 2019, los países intercambiaron información automáticamente sobre 84 millones de cuentas financieras en todo el mundo, representativas de activos totales por 10 billones de euros. Al respecto, los procesos de implementación del Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras no están progresando de modo efectivo, sobre todo en América Central y el Caribe.



Reconociendo el relativamente lento progreso en la región, en noviembre de 2018 los Ministros de los países de América Latina se reunieron al margen de la reunión plenaria del Foro Global que tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, y firmaron una declaración conocida como Punta del Este estableciendo objetivos para implementar los estándares internacionales del Foro Global sobre transparencia fiscal e intercambio de información (EOI) para abordar la evasión fiscal transfronteriza, la corrupción y otros delitos financieros mediante una cooperación regional más estrecha y un uso más intenso de todas las herramientas de intercambio de información (EOI) disponibles, con el fin de disuadir, detectar y enjuiciar a los evasores fiscales. La Declaración tiene como objetivo garantizar que las jurisdicciones de la región puedan beneficiarse completa y rápidamente de la transparencia y el EOI con fines fiscales.

#### i. BEPS

La época de efervescencia en torno a BEPS (2013-2020) tuvo una intensidad media en ALC. Un poco más de la mitad de los países de la región son miembros del Marco Inclusivo de la OCDE y se han sometido a revisiones sobre los estándares mínimos de dicho Marco Inclusivo. En otros la incidencia es menor, por ejemplo en la participación del esquema de intercambio de resoluciones administrativas individuales de la Acción 5 o el intercambio de informes país-por-país. Tampoco los países de la región han firmado mayoritariamente el Tratado Multilateral para implementar las medidas de BEPS que exigían reformas a los tratados vigentes.

Lo que sí es innegable es que en todos los países existe la percepción de que es necesario incorporar las recetas de BEPS para prevenir la elusión fiscal agresiva por las multinacionales. Los informes de la OCDE sobre la implementación indican que esta es una vía que los países deberían seguir considerando. En términos de prevención de abuso de tratados, el Convenio Multilateral para Implementar Medidas Fiscales para prevenir la erosión de la base y la transferencia de beneficios (MLI) cubre más de 1.700 tratados fiscales bilaterales y 65 jurisdicciones han ratificado la MLI, que tiene 95 signatarios. Se han realizado más de 35.000 intercambios sobre resoluciones fiscales anteriormente secretas. Se han establecido también más de 2.700 relaciones bilaterales para el intercambio de informes país por país, y casi 300 regímenes fiscales preferenciales que facilitan la elusión fiscal han sido modificados o abolidos en todo el mundo.

La futura aprobación del GloBe, un impuesto mínimo a nivel mundial contemplado en el Pilar 2 de la propuesta de la OCDE, va a cambiar la importancia de las medidas anti BEPS de primera generación, hasta el punto de que se conoce como BEPS 2.0. Esta es otra tendencia que marcará las futuras reformas del Impuesto de Sociedades en ALC.

### 3. CONCLUSIONES

Con una caída de cinco puntos del PIB sólo en 2020 –mucho más grave que la de la crisis financiera global de 2009– y un incremento de la deuda pública de 14 puntos del PIB como promedio de la región, muchos países, especialmente aquellos donde hay menor margen para el endeudamiento y los que dependen de forma importante del turismo, van a tener que adoptar medidas tributarias para garantizar la sostenibilidad fiscal y prevenir una profundización en la crisis, particularmente si la situación de emergencia sanitaria se prolonga hacia 2022.

Las reformas de política tributaria no pueden basarse, con carácter general, en las tasas de gravamen porque ya son bastante elevadas y además las tasas altas presionan hacia la informalidad, algo que los gobiernos de ALC no pueden incentivar. Por el contrario, existe suficiente margen para ensanchar las bases imponibles, plagadas de exenciones y tratos favorables, bienintencionados pero generalmente ineficaces, cuando no regresivos. Adicionalmente, las

AATT tienen la oportunidad de explotar la riquísima información proveniente de la factura electrónica mediante las tecnologías avanzadas y lograr con ello avances significativos en el cumplimiento voluntario y en la contención de la informalidad y el fraude fiscal. Además de estas dos grandes reservas de ingresos, las nuevas tendencias de la fiscalidad, especialmente en materia de digitalización de la economía, mitigación del cambio climático y prevención de la elusión por las multinacionales, ofrecen expectativas para un cierto volumen de recursos adicionales, que deberían coordinarse con paquetes holísticos de políticas encaminados a reducir la desigualdad, incrementar la resiliencia, la sostenibilidad y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

## 4. REFERENCIAS

- Bellon, M., Chang, J., Dabla-Norris, E., Khalid, S., Lima, F., Rojas, F., & Villena, P. (2019). Digitalization to Improve Tax Compliance: Evidence from VAT e-Invoicing in Peru. *IMF Working Papers* <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/11/01/Digitalization-to-Improve-Tax-Compliance-Evidence-from-VAT-e-Invoicing-in-Peru-48672>
- Bérgolo, M., Ceni, R., & Sauval, M. (2018). *Factura electrónica y cumplimiento tributario*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2021). *Informe Macroeconómico del BID: reformas fiscales clave para una recuperación post pandemia*. <https://www.iadb.org/es/noticias/informe-macroeconomico-bid-reformas-fiscales-clave-para-recuperacion-post-pandemia>
- BIS. (2020). *Central bank digital currencies: foundational principles and core features*. <https://www.bis.org/publ/othp33.pdf>
- CEPAL. (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>
- CIAT. (2020). *ICT as a strategic tool to leapfrog the efficiency of Tax Administrations*. CIAT. <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5696>
- CIAT. (2020). *Las TIC como Herramienta Estratégica para Potenciar la Eficiencia de las Administraciones Tributarias*. Panamá: CIAT. <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5731>
- Díaz de Sarralde, S., Morán, D., López, J. & Maldonado, G. (2020). *Reporte de Recaudación COVID-19 (RRC)*. Panamá: CIAT. <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5732>
- Elgouacem, A. (2020). *Designing fossil fuel subsidy reforms in OECD and G20 countries: A robust sequential approach methodology*. Paris: OECD.
- FATF (2021). *Virtual Assets*. [https://www.fatf-gafi.org/publications/virtualassets/documents/virtual-assets.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/virtualassets/documents/virtual-assets.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))
- FMI. (2021). *Fiscal Monitor 2021. Resumen Ejecutivo*. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2021/April/Spanish/execsum.ashx>
- FMI. (2021). *Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19. Tax Issues: An Overview*. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid-19-tax-issues-an-overview.ashx>
- Fuentes Castro, H. (2016). *Impacto en la Evasión por la Introducción de la Factura Electrónica*. Ciudad de México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Gómez Sabaini y Morán. (2020). *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe*. <file:///C:/Users/ubaldog/OneDrive%20-%20Inter-American%20Development%20Bank%20Group/Desktop/Inteligencia%20artificial/CEPAL%20Estrategias%20para%20abordar%20la%20evasión%20tributaria%20en%20ALC.pdf>
- González, U., & Pineda, E. (2021). América Latina aumentaría la recaudación en 3.000 millones de dólares con el cobro del IVA al comercio electrónico internacional. *Recaudando Bienestar*. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/cobro-del-iva-al-comercio-electronico/>
- Hernández Romero, K., & Robalino Herrera, J. (2018). *Evidencias del Impacto de la Factura Electrónica de Impuestos en América Latina*. Repositorio de la Universidad de Costa Rica.
- Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletín, G. (2018). *Mejor Gasto para Mejores Vidas*. Washington DC: IDB.
- Jiménez, J., & Podestá, A. (abril de 2021). *Tributación indirecta sobre la economía digital y su potencial recaudatorio en América Latina. Emparejando la cancha en tiempos de crisis*. <https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2021/DT-02-2021-Jimenez-Podesta.pdf>
- OCDE - DIAN. (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. <https://www.dian.gov.co/dian/Paginas/OCDE-CEBT.aspx>
- OCDE. (2016b). *Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies*. <https://doi.org/10.1787/9789264256439-en>
- OCDE. (2019). *Under Pressure: the Squeezed Middle Class*. <https://www.oecd.org/social/under-pressure-the-squeezed-middle-class-689afed1-en.htm>
- OCDE. (2020). *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy. Highlights*. <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-addressing-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2020.pdf>
- OCDE. (2020). *Taxing Virtual Currencies, an Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-virtual-currencies-an-overview-of-tax-treatments-and-emerging-tax-policy-issues.pdf>
- OCDE. (26 de marzo de 2021). *March on Gender 2021: Tax and Gender*. <https://www.oecd.org/tax/tax-and-gender-march-on-gender-2021.htm>

OCDE. (2021). *Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy*. [www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/model-rules-for-reporting-by-platformoperators-with-respect-to-sellers-in-the-sha](http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/model-rules-for-reporting-by-platformoperators-with-respect-to-sellers-in-the-sha)

OCDE. (2021). *OECD Secretary General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. <https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-april-2021.pdf>

OCDE. (2021). *Taxing Energy Use for Sustainable Development: Opportunities for energy tax and subsidy reform in selected developing and emerging economies*, Paris. [www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-energy-use-for-sustainable-development.htm](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-energy-use-for-sustainable-development.htm)

OCDE, CEPAL, BID, CIAT. (2019). *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2019.pdf>

Pineda, E., Pessino, C., Rasteletti, A., & Nicaretta, R. (abril de 2021). ¿Puede un impuesto a la riqueza reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe? Obtenido de Recaudando bienestar: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/puede-un-impuesto-a-la-riqueza-reducir-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe/>

Proyecto DIDI. (2021). *Regulación de Blockchain e identidad digital en América Latina*. <https://proyectodidi.medium.com/presentan-el-primer-informe-que-analiza-los-marcos-normativos-vinculados-a-identidad-digital-14e683beda52>

PWC - Banco Mundial. (2019). *Paying Taxes, an in depth analysis on tax systems in 190 countries*. <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2020.html>

Ramírez Álvarez, J., Oliva, N., & Andino, M. (2018). *Factura electrónica y cumplimiento tributario. Evaluación de impacto*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Rojas, A., & Morán, D. (2019). *La presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe*. Panamá: CIAT.

Rojas, A., & Morán, D. (2019). La presión fiscal equivalente en América Latina - Un análisis de los hechos estilizados durante la última década. *Documentos de Trabajo DT-05-2019*, BID - CIAT. doi: ISSN 2219-780X

Saez, E., & Zucman, G. (2019). *Progressive Wealth Taxation*. *Brooking Papers on Economic Activity*, 437-511.

Trujillo Puentes, J. (2020). Modelos en línea de fiscalización y comunicación con contribuyentes. *Revista de Estudios Tributarios*, págs. 11-42.

UE. (2021). Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12089-Financial-services-EU-regulatory-framework-for-crypto-assets>

Verdi, M. (2013). La brecha digital y las administraciones tributarias. *CIATblog* <https://www.ciat.org/la-brecha-digital-y-las-administraciones-tributarias/>

Warren, E., Jayapal, P., & Boyle, B. (2021). *Ultra-Millionaire Tax Act of 2021*. US Senate: <https://www.warren.senate.gov/imo/media/doc/Summary%20-%20Ultra%20Millionaire%20Tax%20Act%20of%202021.pdf>